Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

21 501-07 Raad voor Economische en Financiële Zaken

32 013 Toekomst financiële sector

Nr. 1261 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2015

Door middel van deze brief wil ik u nader informeren over de Nederlandse positie en inzet ten aanzien van grensoverschrijdende fusies en overnames. Dit naar aanleiding van de toezegging die ik heb gedaan aan het lid Koolmees tijdens het Algemeen Overleg over de Kabinetsvisie Bankensector van 6 februari 2014 (Kamerstuk 32 013, nr. 57). Deze brief gaat tevens in op de motie Merkies c.s. waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken op welke wijze een bovengrens aan de omvang van banken kan worden vormgegeven[1]. Tenslotte geeft deze brief nadere invulling aan de motie Omtzigt c.s. waar de regering wordt verzocht zich in te zetten voor een stringent beleid bij het afgeven van een verklaring van geen bezwaar (VVGB) voor bankenfusies in de bankenunie[2].

Staand kabinetsbeleid

Het kabinet acht het van groot belang dat banken niet *too-big-to-fail* zijn of worden en te allen tijde afwikkelbaar blijven. Er zijn in deze kabinetsperiode dan ook op nationaal en Europees niveau maatregelen genomen die het verliesabsorberend vermogen van banken versterken (o.a. versterking van kapitaaleisen inclusief systeemrelevantie- en systeemrisicobuffer) en die eveneens beogen banken beter afwikkelbaar te maken.

Een belangrijk onderdeel van de aanpak van de *too-big-to-fail* problematiek vormt de oprichting van het gemeenschappelijk resolutiemechanisme (*Single Resolution Mechanism* – SRM), dat gezamenlijk met de richtlijn voor herstel en afwikkeling van banken (*Bank Recovery and Resolution Directive* – BRRD) het Europees kader voor herstel en afwikkeling van banken vormt[3]. Op basis van het SRM/de BRRD dient de resolutieautoriteit afwikkelplannen voor de banken op te stellen en de

[1] Kamerstuk 33 532, nr. 41. Zie ook de brief van 16 maart jl. aan uw Kamer «Verzoek reactie m.b.t. grootte banken in bankenunie» (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1244).
[2] Kamerstuk 33 532, nr. 43
[3] Kamerstuk 21 501-07, nr. 1238.

kst-21501-07-1261
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

mate van afwikkelbaarheid van de banken te toetsen. Indien de resolutie-autoriteit de afwikkelbaarheid van een bank als onvoldoende beoordeelt kan deze verdere eisen aan een bank opleggen, waaronder het aanpassen van de juridische, financiële of operationele structuur van de bank of het afsplitsen van activiteiten. Ook bevat het Europese resolutieraamwerk (BRRD / SRM) het instrument van bail-in, waarmee bij een bank in problemen verliezen kunnen worden toegekend aan private crediteuren die deze behoren te dragen[4].

Tevens wordt in Europees verband nog onderhandeld over het scheiden van nuts- en zakenbankactiviteiten, waarmee de veiligheid en afwikkelbaarheid van banken verder wordt ondersteund[5]. Ook wordt internationaal gebouwd aan een raamwerk voor een minimum standaard voor verliesabsorberend vermogen, de zogenaamde Total Loss Absorbency Capacity (TLAC)[6]. Dit naast de stappen die zowel Europees (Minimum Requirement of Eligible Liabilities – MREL) als nationaal (leverage ratio) zijn gezet in de versterking van de verliesabsorptie van banken. Met deze maatregelen worden de financiële risico's ingeperkt en wordt het vermogen om verliezen te dragen en de afwikkelbaarheid van banken vergroot.

Qualifying Holdings Directive

In haar jaarverslag over 2014 heeft DNB aangegeven dat de Europese bankenunie mogelijk kan leiden tot nieuwe grote en moeilijk afwikkelbare banken door fusies en overnames[7]. DNB doet in haar jaarverslag de suggestie de discussie over een verantwoorde maximale omvang van banken in het eurogebied op de beleidsagenda te plaatsen. Het kabinet deelt de door DNB geuite zorgen dat fusies en overnames in het Eurogebied kunnen leiden tot grote en moeilijke afwikkelbare banken. Het kabinet en DNB zijn van mening dat een aanpassing van de Qualifying Holdings Directive (QHD: ook wel bekend als de Antonvenetarichtlijn) een goed aangrijpingspunt vormt om deze ongewenste situatie te voorkomen.

In de QHD staan criteria op basis waarvan een toezichthouder een VVGB bij een fusie of overname van een bank kan worden getoetst of geweigerd[8]. Deze toetsingsgronden zijn vooralsnog louter micro-prudentieel. Een toets op financiële stabiliteit en afwikkelbaarheid maakt (nog) geen onderdeel uit van deze criteria. Nederland pleit ervoor deze punten alsnog in de richtlijn op te nemen. Een verbreding van de toets in de QHD maakt het dan mogelijk reeds ex ante in te grijpen – voorafgaande aan de uitvoering van een fusie of overname – indien de afwikkelbaarheid of de financiële stabiliteit in het geding komt. Uw Kamer heeft het kabinet hier ook om gevraagd.

Op basis van de oproep(en) van uw Kamer en de zorgen van DNB is met DNB gewerkt aan een Engelstalig *position paper* met als doel dit

[4] Kamerstuk 21 501-07, nr. 1238.

[5] COM(2014) 43. «Voorstel voor een Verordening van het Europees parlement en de Raad betreffende structurele maatregelen ter verbetering van de weerbaarheid van EU-kredietinstellingen». Brussel, 29 januari 2014. Link: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014PC0043&from=EN

[6] Kamerstuk 32 013, nr. 86.

[7] De Nederlandsche Bank (2015). «Jaarverslag 2014». Amsterdam.

[8] In Richtlijn 2007/44/EG zijn de toetsingsgronden voor een VVGB als volgt: i) de reputatie van de verwerver, ii) de reputatie en ervaring van de personen die het dagelijks bestuur uitvoeren, iii) de financiële soliditeit van de verwerver, iv) of de (verwervende) instelling kan blijven voldoen aan de prudentiële vereisten, v) of er met de transactie gepoogd wordt geld wit te wassen of terrorisme te financieren.

onderwerp op de Europese agenda te plaatsen en te komen tot een aanpassing van de QHD. Dit position paper vindt u bijgevoegd bij deze brief[9].

Inhoud position paper

De position paper schetst het belang van een toets op financiële stabiliteit én afwikkelbaarheid in een Europese bankenunie in het licht van een mogelijke consolidatieslag. Een toets op beide facetten maakt het mogelijk reeds ex ante in te grijpen – voorafgaande aan een fusie of overname – indien de afwikkelbaarheid of de financiële stabiliteit in het geding komt. Een dergelijke toets vormt een belangrijke aanvulling op de reeds bestaande mogelijkheden binnen nieuwe wet- en regelgeving om het verliesabsorberend vermogen en de afwikkelbaarheid van banken te versterken.

Een toets op het criterium van afwikkelbaarheid versterkt bovendien de consistentie tussen beslissingen van de VVGB-verlener (ECB in het *Single Supervisory Mechanism*) en de resolutieautoriteit die verantwoordelijk is voor de afwikkelbaarheidstoets (*Single Resolution Board* in het *Single Resolution Mechanism*). Momenteel kan de resolutieautoriteit alleen nadat een fusie of overname geëffectueerd is een afwikkelbaarheidstoets doen en maatregelen opleggen om de afwikkelbaarheid te verbeteren. Door ex ante ook de afwikkelbaarheid van een instelling in de VVGB-verlening mee te nemen hoeft dit niet- zoals momenteel het geval is – ex post te worden geregeld door de resolutieautoriteit. Met een fusie- en overnametoets langs deze lijnen wordt voorkomen dat te complexe systeemrelevante instellingen worden gecreëerd. Instellingen mogen zo pas samengaan wanneer daarbij passende waarborgen zijn getroffen onder andere met betrekking tot het verzekeren van de potentiële afwikkelbaarheid.

De position paper stelt een strenge toets op financiële stabiliteit en afwikkelbaarheid voor op basis van het afwikkelbaarheidscriterium in de BRRD en de vier Bazelse criteria voor systeemrelevantie: de omvang, afwikkelbaarheid, vervangbaarheid en verwevenheid van een nieuwe bank of financiële instelling[10]. De bevoegde toezichthouder (VVGB-verlener) dient de scores van een bank op deze criteria mee te nemen in haar oordeel over een fusie, overname of gekwalificeerde deelneming. Om *guidance* te geven aan het oordeel van de toezichthouder zouden kwantitatieve drempelwaardes voor deze criteria kunnen worden ontwikkeld. De toezichthouder zou daarbij enige ruimte moeten hebben om indien nodig gemotiveerd van deze drempelwaardes af te kunnen wijken. Tevens dient het oordeel van de resolutieautoriteit omtrent de afwikkelbaarheid te worden meegenomen.

De Verenigde Staten (VS) maakt reeds gebruik van een fusie- en overnametoets ter voorkoming van megabanken. De VS heeft ervoor gekozen de fusie- en overnametoets in de Dodd-Frank act te verbinden aan een kwantitatieve norm van 10% van de geaggregeerde passiva van alle onder toezicht vallende banken. Fusies en overnames die resulteren in een bank met meer dan 10% van de geaggregeerde passiva zijn niet toegestaan. Relevant hierbij is dat interne of organische groei van individuele banken boven deze limiet wel is toegestaan. Op dit moment bevinden zich reeds enkele Amerikaanse banken boven of in de buurt van deze limiet.

---

[9] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

[10] Basel Committee on Banking Supervision (2011) «Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement».

Het is van belang dat de systeemrelevantie en afwikkelbaarheid van een bank in de EU wordt beoordeeld in de relevante markt. Een fusie van twee nationaal systeemrelevante banken kan nationaal of lokaal immers tot grote financiële risico's leiden, terwijl deze op Europees niveau weinig tot geen impact heeft op de financiële stabiliteit. Een op Europees niveau geformuleerde norm (marktaandeel EU) zou in een dergelijk geval te beperkend zijn, omdat deze niet goed de risico's in de relevante nationale deelmarkt ondervangt. In het huidige EU bankenlandschap zijn enkele nationale bancaire markten reeds zeer geconcentreerd, waardoor de ruimte voor fusies en overnames tussen nationale spelers in deze markten tot onverantwoorde financiële risico's zou kunnen leiden[11].
Hier komt bij dat ook in de Europese bankenunie systeemrisico's nog belangrijke nationale componenten kennen met betrekking tot het effect op de economie en het depositogarantiestelsel. De financiering en uitvoering van het depositogarantiestelsel vindt immers ook in de bankenunie (nog steeds) plaats op nationaal niveau.

Voldoende discretie voor de bevoegde toezichthouder bij het toepassen van een toets op financiële stabiliteit en afwikkelbaarheid is in de Europese bankenunie dan ook essentieel. Dit stelt de toezichthouder in staat afdoende streng op te treden, ook in die gevallen waarbij een fusie of overname nationaal van grote betekenis is terwijl de betekenis op Europees niveau beperkt is.

Proces naar toekomst

Het kabinet en DNB zullen deze position paper onder de aandacht brengen bij de relevante Europese instellingen en andere lidstaten teneinde te komen tot een herziening van de QHD. Nederland zal haar standpunt ook inbrengen bij de aangekondigde consultatie van de EBA-richtlijnen over de interpretatie van de reeds bestaande (micro-prudentiële) criteria in de QHD. De evaluatie van de QHD richtlijn is nooit formeel afgerond door de Europese Commissie en ligt op dit moment stil. Desalniettemin zal Nederland er op blijven aandringen deze evaluatie alsnog op te pakken, om te komen tot een herziening van de QHD langs de in deze brief geschetste lijnen.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

[11] De CR5 ratio – het marktaandeel van de vijf grootste banken – verschilt sterk in Europa. Waarbij landen als Griekenland (94%), Estland (90%), Finland en Nederland (beide 84%) zeer hoog scoren, maar landen als Duitsland (31%) en Oostenrijk (37%) beduidend lager. Zie: Schoenmaker, Dirk, (2015). «The new Banking Union landscape in Europe: Consolidation ahead?» DSF Policy Paper, no. 49.